

# Kroniek Productaansprakelijkheid en productveiligheid 2005-2008<sup>1</sup>

Doel van deze kroniek is het weergeven van de voornaamste ontwikkelingen op het terrein van productaansprakelijkheid en productveiligheid. De laatste kroniek op dit terrein in dit tijdschrift is verschenen in 2004. De periode die wij in deze kroniek beschrijven beslaat derhalve de daaropvolgende jaren 2005-2008. Steeds zal de relevantie van de materie voor *consumenten* centraal worden gesteld. We beginnen de kroniek met het weergeven van enkele interessante productaansprakelijkheidszaken. De focus in deze kroniek zal echter liggen op voor de consument relevante ontwikkelingen ten aanzien van non-food- en foodproducten. Op dit terrein heeft de laatste jaren veel regulering en beleid plaatsgevonden. Bij dit alles spelen op nationaal niveau de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een belangrijke rol. Ook hier besteden we in deze kroniek aandacht aan.

## 1. Productaansprakelijkheid

### 1.1. Algemeen

Het kader voor het productaansprakelijkheidsregime wordt gevormd door de Europese Richtlijn 85/374.<sup>2</sup> Conform art. 21 van deze richtlijn moet deze regeling regelmatig geëvalueerd worden. In 2006 heeft voor de derde keer een evaluatie plaatsgevonden. Uit de rapportage hieromtrent blijkt dat de werking van de richtlijn in grote lijnen tot tevredenheid stemt en dat er geen noodzaak is tot het doen van aanpassingen.<sup>3</sup> Inmiddels wordt de richtlijn in 25 lidstaten toegepast. Wel leidt de richtlijn onder omstandigheden in de verschillende lidstaten tot andere uitkomsten, maar deze zijn niet zodanig dat de interne markt hierdoor verstoord wordt, aldus de Europese Commissie. De Commissie zal ook de komende jaren de werking van de richtlijn nauwlettend in de gaten houden. Punten van aandacht in dit verband zijn de bewijslast van de consument (art. 4 van de richtlijn, vgl. art. 6:188 BW), de gebrekkigheidstoets (art. 6 van de richtlijn, vgl. art. 6:186 BW), het ontwikkelingsrisicoverweer (art. 7(e) van de richtlijn, vgl. art. 6:185 lid 1 onderdeel e BW)<sup>4</sup> en het drempelbedrag voor het verkrijgen van schadevergoeding (art. 9 van de richtlijn, vgl. art. 6:190 lid 1 onderdeel b BW). Overigens wordt de conclusie dat de richtlijn tot tevredenheid stemt niet door iedereen gedeeld: lezenswaardig in dit verband is het artikel van Fairgrieve en Howells.<sup>5</sup> Zij betogen dat de Europese Commissie te veel een 'monitorende' rol heeft en te veel vertrouwd op het

Europese Hof van Justitie om in diffuse kwesties helderheid te brengen; de auteurs zouden graag een meer fundamentele herbezinning van de richtlijn door de Europese Commissie zien.

### 1.2. Europese rechtspraak

Het Europese Hof van Justitie heeft de laatste jaren inderdaad een aantal uitspraken gedaan die helderheid hebben gebracht in de terminologie van de richtlijn. Zo wordt het begrip *in het verkeer brengen* niet in de richtlijn uitgelegd. De interpretatie van dit begrip was in 2006 aan de orde in de zaak *O'Byrne*, waarin een kind ernstig letsel had opgelopen doordat hem een gebrekkig vaccin was toegediend.<sup>6</sup> De uitleg van het begrip 'in het verkeer brengen' is van cruciale betekenis voor de aanvang en afloop van de termijn van de risicoaansprakelijkheid van de producent, zo ook in deze zaak. Het Hof van Justitie definieert deze woorden als: het tijdstip waarop het product het productieproces van de producent heeft verlaten en is opgenomen in een verkoopproces in een vorm waarin het aan het publiek wordt aangeboden voor gebruik of consumptie. Daarbij is niet relevant of het product rechtstreeks of via een tussenschakel door de producent aan de gebruiker wordt verkocht.<sup>7</sup> Zoals we al eerder hebben aangegeven, moet naar onze mening deze definitie zo worden uitgelegd dat een product pas in het verkeer kan worden gebracht indien het gereed is voor gebruik en verkoop, met andere woorden, indien het is afgegeven

1. De tekst van deze kroniek is afgesloten in december 2008.

2. Richtlijn 85/374/EEG (*PbEG* 1985, L 210/29). Zie over deze richtlijn en de uitwerking daarvan in Nederland W.H. van Boom & C.J.M. van Doorn, 'Productaansprakelijkheid en productveiligheid', in: E.H. Hondius & G.J. Rijken (red.), *Handboek Consumentenrecht*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2006, p. 261-271.

3. Third report on the application of Council Directive on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products (85/374/EEG van 25 juli 1985), COM(2006) 496 final van 14 september 2006.

4. Ten aanzien van het ontwikkelingsrisicoverweer heeft de Europese Commissie nader onderzoek geïnitieerd, hetgeen geresulteerd heeft in het zogenoemde Fondazione Rosselli Report in 2004.

5. D. Fairgrieve & G. Howells, 'Rethinking Product Liability: A Missing Element in the European Commission's Third Review of the European Product Liability Directive', *The Modern Law Review* (70) 2007, p. 962-978.

6. HvJ EG 9 februari 2006, zaak C-127/04, *PbEU* C 86, *RvdW* 2006, 407, *NJ* 2006, 401, m.nt. M.R. Mok (*O'Byrne/APMSD*). Deze uitspraak is door ons geannoteerd in *JA* 2006-4, p. 438-455 en in *TvC* 2006-6, p. 208-211.

7. R.o. 27 en 30.

aan de distributieketen. Dit zou aansluiten bij de interpretatie van de Nederlandse wetgever.<sup>8</sup>

Ook het begrip *producent*<sup>9</sup> wordt in het jaar 2006 verhelderd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Een eerste zaak waarin dit begrip speelde was de zaak *Skov*, waar het slachtoffer letselschade heeft opgelopen als gevolg van het eten van met salmonella besmette eieren afkomstig van producent Skov en gekocht in de winkel van Bilka.<sup>10</sup> De vraag is aan de orde of de richtlijn zich in een dergelijke situatie tegen een rechtstreekse aansprakelijkheid van de leverancier verzet. Volgens het Hof is dit inderdaad in strijd met de strekking van de richtlijn: deze voorziet alleen in de aansprakelijkheid van een leverancier indien niet kan worden vastgesteld wie de producent is. Weliswaar zou het voor het slachtoffer gemakkelijker zijn om de leverancier aan te spreken, maar dit zou leiden tot een hele reeks regresvorderingen en daarmee het systeem ingewikkelder en kostbaarder maken.<sup>11</sup> Het Hof houdt derhalve strikt de hand aan de kring van aansprakelijke personen zoals opgesomd in art. 3 van de richtlijn.<sup>12</sup> Ook in de zaken *O'Byrne* en *Commissie/Frankrijk*<sup>13</sup> heeft het Hof de uitputtendheid van art. 3 van de richtlijn benadrukt.

### 1.3. Nederlandse rechtspraak

Dan nog een korte bespreking van een aantal productaansprakelijkheidszaken van Nederlandse bodem<sup>14</sup>, te beginnen met de veelbesproken *Implanon*-zaak. In dit kader maken we een korte opmerking over de uitspraak van het Hof Den Bosch van 28 augustus 2007.<sup>15</sup> Ondanks de toediening van het anticonceptiemiddel Implanon (een staafje dat een hormoon afgeeft en moet worden ingebracht in de arm van de vrouw) zijn vijftien vrouwen ongewenst zwanger geraakt. Na constatering van de zwangerschap is het staafje niet in het lichaam van de vrouwen aangetroffen. Zij hebben daarop de producent van Implanon (Organon) aansprakelijk gesteld voor hun schade op grond van art. 6:185 BW. Een aantal van hen hebben ook hun toedieners (hun huisartsen) aangesproken op grond van art. 6:74 BW, omdat deze het staafje niet correct zouden hebben ingebracht. In deze zaak wordt vooralsnog vooral gesteggeld over de verdeling van de bewijslast. De Rechtbank Den Bosch achtte het

onaanvaardbaar om de hoofdregel van art. 150 Rv toe te passen en oordeelde dat de bewijslast bij Organon dan wel de artsen lag.<sup>16</sup> Hun aansprakelijkheid zou vervallen als zij konden aantonen dat de fout niet bij hen lag. Het Hof Den Bosch legt de bewijslast nu bij de vrouwen, gelet op art. 6:188 BW jo. art. 150 Rv. Ten behoeve van deze bewijsovername acht het hof deskundigenberichten noodzakelijk en verwijst de zaak om die reden terug naar de rechtbank. Indien uit de deskundigenberichten blijkt dat een correct ingebracht staafje niet vanzelf en ongemerkt uit het lichaam kan verdwijnen, zal in deze procedure ervan uit moeten worden gegaan dat de artsen het staafje niet of niet correct hebben ingebracht. In dat geval zijn de artsen in beginsel aansprakelijk. Daarnaast kan mogelijk ook Organon aansprakelijk zijn, indien de instructie betreffende het inbrengen van Implanon gebrekkig was in de zin dat daardoor het risico op een niet of niet correct inbrengen in het leven is geroepen.<sup>17</sup> De komende jaren zullen er ongetwijfeld nog meer knopen worden doorgehakt in deze zaak. Daarover zullen we uiteraard in een volgende kroniek berichten.

Ook in een productaansprakelijkheidszaak die voor de Rechtbank Leeuwarden speelde, was de bewijslast een belangrijk beslispoint. Een vrouw die oogletsel heeft opgelopen nadat vuurwerk genaamd 'Sky Dancer' in haar nabijheid is afgestoken stelt de producent van het vuurwerk voor haar oogletsel aansprakelijk. De rechtbank past de omkeringsregel toe en acht het causaal verband tussen het gebrekkige vuurwerk en de ontstane schade bewezen, tenzij de producent hiertegen tegenbewijs kan leveren.<sup>18</sup>

Verder wijden we enkele woorden aan een uitspraak van de Rechtbank Arnhem inzake het geneesmiddel Tegretol.<sup>19</sup> Het slachtoffer heeft het geneesmiddel gebruikt vanwege een epileptische aandoening en stelt dat zij door het gebruik andere aandoeningen heeft gekregen en ongewenst zwanger is geraakt. Voor de schade ten gevolge hiervan spreekt zij Novartis, producent van het middel, aan. De beoordeling van aansprakelijkheid dient volgens de rechtbank te geschieden aan de hand van het criterium of het geneesmiddel de veiligheid heeft geboden die de gebruiker-consument gerechtigd is te verwachten, alle omstandigheden in aanmerking genomen. Het hof her-

8. Zie C.J.M. van Doorn & S.B. Pape, 'Noot bij HvJ EG 9 februari 2006, C-127/04, HvJ EG 10 januari 2006, C-402/03 en HvJ EG 14 maart 2006, C-177/04', *TvC* 2006-6, p. 209.

9. Of sprake was van een producent in de zin van de richtlijn (en art. 6:187 BW) was ook aan de orde in Rb. Zutphen 26 juli 2006, *LJN* AZ0545, r.o. 5.20 (*Sterrenmix-thee*).

10. HvJ EG 10 januari 2006, C-402/03, *PbEU* C 48, *RvdW* 2006, 302, *NJ* 2006, 286, m.nt. M.R. Mok (*Skov/Bilka*). Deze uitspraak komt eveneens aan de orde in onze noot in *TvC* 2006-6, p. 208-211.

11. R.o. 32-33 en 47-48.

12. Het Hof sluit hier aan bij drie eerdere arresten van 25 april 2002: *Commissie/Frankrijk* C-52/00, *Commissie/Griekenland* C-154/00 en *González Sánchez* C-183/00.

13. HvJ EG 14 maart 2006, C-177/04, *PbEU* C 131, *RvdW* 2006, 512 (*Commissie/Frankrijk*). Deze uitspraak komt eveneens aan de orde in onze noot in *TvC* 2006-6, p. 208-211. De zaak is een vervolg op HvJ EG 25 april 2002, C-52/00 (*Commissie/Frankrijk*).

14. Vanwege de beperkte ruimte die wij ter beschikking hebben voor deze kroniek, hebben we ervoor gekozen slechts een aantal zaken waarin opvallende aspecten aan het licht komen uitgebreider te bespreken. Volledigheidshalve willen we nog wel melding maken van de volgende productaansprakelijkheidszaken die in de lagere rechtspraak hebben gespeeld: Rb. Amsterdam 8 juni 2005, *LJN* AT9555 (*rashond Danske*), Rb. Middelburg 13 juli 2005, *LJN* AZ5281 (*betonmortel*), Rb. Zutphen 26 juli 2006, *LJN* AZ0545, (*Sterrenmix-thee*) en Rb. Zutphen 7 februari 2007 *LJN* BA5773 (*exploderende gaskachel*).

15. Hof Den Bosch 28 augustus 2007, *LJN* BB2385.

16. Zie Rb. Den Bosch 15 juni 2005, *LJN* AT7353 en *LJN* AT7382.

17. Zie over deze uitspraak J.P.C. van Dam van Isselt, 'Implanon: Het wil maar niet lukken met de omkering van de bewijslast, of toch?', *PP* 2008-2, p. 44-46.

18. Rb. Leeuwarden 24 januari 2007, *LJN* AZ7289, r.o. 3.8 e.v.

19. Rb. Arnhem 25 juni 2008, *LJN* BD6338, *JA* 2008, 140.

haalt de formulering uit het *Halcion*-arrest<sup>20</sup> en overweegt dat bij de keuze van de producent om een bepaald geneesmiddel op de markt te brengen de aard en de ernst van de te behandelen aandoening afgewogen dienen te worden tegen de aard, ernst en frequentie van de mogelijke bijwerkingen en overige risico's. Voor deze risico's dient de producent wel te waarschuwen. Het enkele feit dat aan een geneesmiddel bijwerkingen kleven betekent dus niet automatisch dat het middel gebrekkig is.<sup>21</sup> Overigens wordt in deze zaak de vordering van het slachtoffer afgewezen, omdat zij niet heeft gesteld in welk opzicht het geneesmiddel niet de veiligheid biedt die daarvan door haar verwacht mag worden. Ook heeft zij niet aan haar stelplicht ten aanzien van haar schade en het causaal verband tussen het gebrek aan het geneesmiddel en de ontstane schade voldaan.

We vervolgen met een interessante uitspraak die kort voor de sluitingstermijn van deze kroniek door de Rechtbank Amsterdam is gedaan over rokersaansprakelijkheid.<sup>22</sup> In 2005 heeft een ex-roker de sigarettenproducent British American Tobacco (BAT) gedagvaard en aansprakelijk gesteld voor de schadelijke gevolgen die hij heeft ondervonden ten gevolge van het roken van sigaretten. De man heeft van 1957 tot 1983 achtereenvolgens Caballero-, Peter Stuyvesant- en Lordsigaretten gerookt. Het is de eerste keer dat in Nederland een ex-roker zijn gezondheidsschade op de tabaksindustrie probeert te verhalen. Op verzoek van partijen heeft de rechtbank eerst over alle rechtsvragen beslist, waarbij verondersteltenderwijs wordt uitgegaan van de juistheid van de stellingen van eiser omtrent zijn rookgedrag, zijn gezondheidsschade en het causaal verband hiertussen. De vordering van eiser voor zover het gaat om het roken van Caballerosigaretten wordt afgewezen, omdat de objectieve verjaringstermijn van 30 jaar ex art. 3:310 lid 2-3 BW inmiddels is verlopen (1963-1993) en niet tijdig is gestuit.<sup>23</sup> Ook aansprakelijkheid van BAT voor schade veroorzaakt door Lordsigaretten wordt op een formele grond afgewezen, omdat deze sigaretten in de relevante periode niet door BAT werden geproduceerd en gedistribueerd.<sup>24</sup> De vordering jegens BAT vanwege het roken van Peter Stuyvesantsigaretten wordt wel inhoudelijk beoordeeld door de rechtbank. De aansprakelijkheid van BAT wordt door eiser gebaseerd op art. 6:162 BW; de art. 185 e.v. BW zijn niet van toepassing nu het gaat om producten die voor 1 januari 1990 in het verkeer zijn gebracht. Eiser beroept zich zowel op de gebrekkigheid van het product als op het schenden van een waarschuwingsplicht. De rechtbank overweegt dat als het risico van gezondheidsschade algemeen bekend is bij de gemiddelde, krantenlezende consument, niet kan worden gezegd dat sigaretten

niet de veiligheid bieden die daarvan mocht worden verwacht. De rechtbank stelt vast dat in ieder geval in 1963 de gezondheidsrisico's van roken bij het grote publiek bekend moeten zijn geweest. Dat geldt ook voor eiser, gelet op zijn opleidingsniveau en het feit dat hij naar eigen zeggen de actualiteiten goed bijhield.<sup>25</sup> In het licht van het feit dat eiser in 1983 bij zijn eerste serieuze stoppoging, zonder hulpmiddelen, is gestopt met het roken van sigaretten, betekent niet dat dat hij destijds – uiterlijk in 1963 – zodanig verslaafd was geraakt aan roken dat hij niet meer kon stoppen. De reclame-uitingen van tabaksfabrikanten maken een en ander niet anders. Een waarschuwing is immers slechts noodzakelijk als het om verborgen risico's gaat: een producent hoeft niet te waarschuwen voor gevaren van een product indien deze gevaren algemeen bekend zijn bij de gemiddelde gebruiker van het product.<sup>26</sup> Het feit dat de tabaksindustrie in haar reclame-uitingen heeft geprobeerd de schadelijkheid van roken te begatelliseren, acht de rechtbank laakbaar, maar is onvoldoende voor het aannemen van aansprakelijkheid. De vordering van de roker wordt in zijn geheel afgewezen. Op het terrein van de rokersaansprakelijkheid (voorlopig) nog geen 'Amerikaanse toestanden' dus. Tot slot wijzen we de lezer op een aardige strafzaak.<sup>27</sup> Het verhandelen van speelgoed dat niet voldoet aan de daarvoor geldende veiligheidseisen in het Warenwetbesluit speelgoed<sup>28</sup> hoeft niet alleen civielrechtelijke consequenties te hebben. De verdachte handelt in treinsets waarvan kleine onderdelen kunnen worden ingeslikt door zeer jonge kinderen. Hij wordt strafbaar geacht omdat hij in enige mate de veiligheid en gezondheid van kinderen jonger dan 36 maanden in gevaar heeft gebracht. Hierbij weegt het hof expliciet mee dat verdachte, door op het speelgoed de waarschuwing aan te brengen 'niet geschikt voor kinderen jonger dan 36 maanden', kennelijk heeft gepoogd zich te vrijwaren van productaansprakelijkheid. Dat een waarschuwing, i.c. de leeftijdswaarschuwing, niet mag worden gebruikt om aansprakelijkheid voor een ontwerpgebrek, i.c. de te kleine onderdelen, te omzeilen vloeit voort uit het *Bayar/Wijnen*-arrest van de Hoge Raad ten aanzien van werkgeversaansprakelijkheid.<sup>29</sup> De Hoge Raad oordeelde hier dat waarschuwen niet steeds voldoende zal zijn om een gebruiker van een product, i.c. een gevaarlijke machine, te beschermen. Aanpassing van het ontwerp is dan geboden. Deze regel kan zeker ingeval het de veiligheid van speelgoed en het onvoorzichtige gedrag van kinderen betreft relevant zijn voor de regeling van de productaansprakelijkheid.<sup>30</sup>

20. HR 30 juni 1989, *NJ* 1990, 652, m.nt. CJHB.

21. R.o. 3.7.

22. Rb. Amsterdam 17 december 2008, *LJN* BG7225.

23. Zie r.o. 5.14-5.46.

24. Zie r.o. 5.47-5.51.

25. Zie r.o. 5.54-5.67, met name r.o. 5.61.

26. Zie r.o. 5.68-5.72, r.o. 5.74-5.75 en r.o. 5.78.

27. Hof Arnhem 19 oktober 2007, *LJN* BB6133.

28. *Stb.* 1991, 269.

29. HR 11 november 2005, *JA* 2006, 11, m.nt. W.H. van Boom (*Bayar/Wijnen*).

30. Zie ook S.B. Pape, 'Productwaarschuwingen: psychologische lessen voor de jurist', in: W.H. van Boom, I. Giesen & A.J. Verheij (red.), *Gedrag en privaatrecht. Over gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.

## 2. Productveiligheid: voorstellen en wijzigingen

### 2.1. Algemeen

In tegenstelling tot de relatieve schaarste aan rechterlijke uitspraken op het gebied van consumentenproducten in de afgelopen vier jaar, zijn er (veel) meer ontwikkelingen te melden over publiekrechtelijke regels op het gebied van productveiligheid. Veel van deze regelgeving komt tot stand onder leiding van het directoraat-generaal Gezondheid en consumenten van de Europese Commissie.<sup>31</sup> Dit directoraat-generaal heeft als taak het bevorderen van de volksgezondheid, de veiligheid en het vertrouwen van de Europese burger. Het werkterrein kan zodoende onderverdeeld worden in drie beleidsterreinen: voedselveiligheid, volksgezondheid en consumentenzaken. Op het gebied van de consumentenzaken heeft de Europese Commissie een actieprogramma voor het consumentenbeleid opgezet voor de periode 2007-2013.<sup>32</sup> Het programma is, kort gezegd, gericht op het ondernemen van acties die de Europese consumenten mondiger maken, hun welzijn verbeteren en hen effectieve bescherming bieden, zo ook tegen onveilige producten op de markt. Wat betreft de volksgezondheid heeft de Commissie haar Europese strategie bekendgemaakt waarvan het nemen van gezondheidsbevorderende maatregelen op het gebied van overgewicht, roken, alcohol deel uitmaakt.<sup>33</sup> De primaire verantwoordelijkheid voor het gezondheidsbeleid ligt bij de lidstaten. Het is pas een Europese aangelegenheid indien nationaal gezien onvoldoende doeltreffend kan worden opgetreden. In Nederland is het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport belast met deze taak. Paragraaf vier gaat verder in op de Nederlandse activiteiten op het gebied van volksgezondheid. Het Europese beleid van voedselveiligheid is de afgelopen jaren hervormd en gemoderniseerd door middel van de invoering van de Algemene Levensmiddelenverordening.<sup>34</sup> Deze ontwikkelingen zijn in de voorgaande kroniek besproken. Hieronder passeren een aantal interessante Europese voorstellen en wijzigingen op het gebied van de veiligheid van non-food- en foodproducten de revue.

### 2.2. Chemische productveiligheid

Ten eerste de ontwikkelingen op het gebied van chemische stoffen. Deze zijn relevant voor consumentenproducten omdat gevaarlijke stoffen en preparaten zich kunnen bevinden in bijvoorbeeld was-, reinigings- en onderhoudsmiddelen, plastic speelgoed en cosmetica. Als gevolg van het tekortschieten van bestaande wetgeving

moderniseert de Europese Unie het Europese beleid ten aanzien van chemische stoffen door middel van de invoering van het REACH-systeem. REACH houdt in Registratie, Evaluatie en Autorisatie van Chemische stoffen. De nieuwe regels staan in de Europese REACH-verordening die vanaf 1 juni 2007 gefaseerd in werking is getreden.<sup>35</sup> De verordening komt in de plaats van een reeks oude richtlijnen en verordeningen. Voor Nederland heeft dit onder andere tot gevolg dat de Wet milieugevaarlijke stoffen wordt ingetrokken en een aantal bepalingen daaruit wordt overgeheveld naar de Wet milieubeheer.<sup>36</sup> Het doel van REACH is het waarborgen van een hoog beschermingsniveau van mens en milieu tegen de risico's verbonden aan chemische stoffen, het handhaven van het concurrentievermogen van de Europese chemische industrie evenals het versterken van het innovatieklimaat.<sup>37</sup> Volgens art. 2 van de verordening is REACH gebaseerd op het beginsel dat fabrikanten, importeurs en downstreamgebruikers, zoals professionele gebruikers, ervoor moeten zorgen dat zij stoffen vervaardigen, in de handel brengen of gebruiken die niet schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens of voor het milieu. Dit is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel. Er zijn namelijk onvoldoende gegevens beschikbaar over de schadelijkheid en de risico's van veel chemische stoffen die in Europa op de markt zijn. Naast dit kennistekort, laat de informatie-uitwisseling tussen bedrijven binnen de keten ook te wensen over. Verder wordt een Europees Chemicaliëngagentschap (ECA) geïntroduceerd dat gericht is op het beheer van het REACH-systeem.

Als gevolg van REACH verschuift de verantwoordelijkheid voor de risicobeoordeling en -beheersing van chemische stoffen van de overheid naar het bedrijfsleven.<sup>38</sup> REACH schept verplichtingen waarvan de inhoud afhankelijk is van de rol die een bedrijf vervult binnen de industrie, namelijk fabrikanten/importeurs, distributeurs en (professionele) gebruikers. Zo hebben fabrikanten en importeurs als hoofdverplichting het registreren van de stoffen en het indienen van een technisch dossier bij het ECA dat informatie bevat over de eigenschappen en het gebruik van de chemische stoffen en de bij het gebruik te nemen voorzorgsmaatregelen.<sup>39</sup> Voor bepaalde geregistreerde stoffen moet tevens een chemisch veiligheidsrapport worden ingediend met daarin een gedetailleerde beschrijving van de risico's, van de mogelijke blootstellingsgegevens en van de maatregelen waarmee de risico's

31. Zie voor meer informatie hierover: <[http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/index_en.htm)>.

32. Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité: EU-strategie voor het consumentenbeleid 2007-2013 (COM (2007) 99 van 16 maart 2007).

33. Witboek samen werken aan gezondheid, een EU-strategie voor 2008-2013 (COM (2007) 630 van 23 oktober 2007).

34. Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (*PbEG* L 31/1).

35. Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (*PbEG* 2006, L 396/1).

36. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 060, nr. 3 (MvT).

37. Zie voor meer informatie over de inhoud van deze verordening en de veranderingen die het met zich mee brengt bijvoorbeeld de website van de REACH-helpline: <[www.senternovem.nl/reach/](http://www.senternovem.nl/reach/)>.

38. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 060, nr. 3 (MvT), p. 7.

39. Art. 10 REACH-verordening.

kunnen worden beheerd.<sup>40</sup> Het ECA onderzoekt vervolgens of de registratie volledig en juist is. Is een stof niet geregistreerd, dan mag deze niet worden geproduceerd of op de markt worden gebracht. Na registratie in het systeem kunnen de verschillende actoren informatie over de risicobeoordeling en -beheersing van de geregistreerde stoffen doorgeven en met elkaar delen. Het voordeel van een dergelijk systeem is dat door de beschikbaarheid van de informatie, het mogelijk is het gevaar snel te identificeren voordat schade wordt aangericht.<sup>41</sup> Tegen niet-naleving van de verordening kan strafrechtelijk en bestuursrechtelijk worden opgetreden.

Nauw verbonden met het REACH-systeem is de etikettering van chemische stoffen op producten. De informatie die verzameld is op basis van REACH vormt het uitgangspunt voor het indelen en etiketteren van chemische stoffen. De indeling, etikettering en verpakking van chemische stoffen zal wereldwijd geharmoniseerd worden op basis van het Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS).<sup>42</sup> Dit is een systeem dat in 2003 is vastgesteld door de Economische en Sociale Raad van de VN.<sup>43</sup> Het commissievoorstel voor de verordening is in september 2008 door het parlement goedgekeurd en zal in het voorjaar van 2009 in werking treden.<sup>44</sup> Ook hier geschiedt de invoering in fasen. Het doel van de verordening is gericht op het in stand houden van het huidige hoge beschermingsniveau voor de menselijke gezondheid en het milieu en tevens het garanderen van het vrije verkeer van stoffen en mengsels op de interne markt. Voor de consument heeft dit systeem tot gevolg dat het uiterlijk van het etiket van huishoudchemicaliën verandert. De nieuwe gevaarsymbolen, signaalwoorden en *hazard-* en *precautionary-*zinnen zullen dan overal ter wereld herkenbaar zijn. Voor wat betreft de gevaarsymbolen zullen er een aantal veranderen, andere verdwijnen, zoals het Andreaskruis (schadelijk of irriterend) en nieuwe symbolen worden geïntroduceerd, bijvoorbeeld het symbool dat duidt op gezondheidseffecten op langere termijn.

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) heeft zich laten adviseren over de wijze waarop de Nederlandse consument het best kan worden voorgelicht over GHS.<sup>45</sup> Om een goed communicatieadvies te geven is op een aantal punten onderzoek uitgevoerd. Een belangrijke vraag was wat de risicoperceptie van consumenten is met betrekking tot huishoudchemicaliën zoals ongediertebestrijdingsmiddelen en reinigingsmiddelen en op welke wijze zij met deze producten omgaan. De resultaten tonen aan dat

consumenten huishoudchemicaliën die af en toe worden gebruikt, denk aan muizenkorrels, gevaarlijker achten voor mens en milieu dan producten die ze vrijwel dagelijks gebruiken zoals afwasmiddel. Dit komt overeen met de opvatting uit de literatuur dat vertrouwdheid en ervaring met een product een belangrijke invloed hebben op de risicoperceptie.<sup>46</sup> Ook is onderzocht of consumenten dergelijke veiligheidsinformatie lezen en in hoeverre consumenten de nieuwe GHS-symbolen begrijpen. Het onderzoek vertelt dat consumenten het etiket wel lezen en dan met name thuis, maar dat dit ook afneemt naarmate ze meer bekend zijn met het product of indien het gebruik gemakkelijk blijkt te zijn. De huidige symbolen worden niet altijd goed begrepen. Ook de betekenis van nieuwe GHS-symbolen blijkt niet duidelijk genoeg te zijn. Althans voorlopig nog niet, want het is bekend uit studies dat de betekenis van symbolen aangeleerd kan worden.<sup>47</sup> Het antwoord op de onderzoeksvraag in welke mate consumenten veilig omgaan met huishoudchemicaliën hangt af van de hoeveelheid moeite die het ze kost. De consumenten gaven aan dat ze wel weten wat veilig is, maar dat ze daar niet altijd naar handelen.<sup>48</sup>

Op basis van de onderzoeksresultaten is de VWA het advies gegeven om samen met het bedrijfsleven de lage betrokkenheid van consumenten bij huishoudchemicaliën te verhogen. De informatie over huishoudchemicaliën moet dus toegankelijker en laagdrempeliger worden gemaakt omdat de consument zelf weinig moeite zal doen. Dit kan geschieden door de informatie via verscheidene communicatiemiddelen naar de consument toe te brengen en door aan te haken bij een bepaalde doelgroep zoals gezinnen met kleine kinderen. Ook wordt aangeraden de informatie positief weer te geven: 'U doet het goed, maar het kan beter'.<sup>49</sup> Even afwachten dus of de waarschuwingsboodschap beklijft...

### 2.3. Veiligheid van speelgoed

Een andere verandering doet zich voor op het terrein van de veiligheid van speelgoed. De thans geldende richtlijn stamt uit 1988. Nadien is veel veranderd wat verklaart dat de Speelgoedrichtlijn op verschillende punten aan herziening toe is. Het doel van de herziening is het waarborgen van een hoog niveau van speelgoedveiligheid ter bescherming van de gezondheid en veiligheid van kinderen alsmede het bevorderen van de interne markt.<sup>50</sup> Eind 2008 is het herzieningsvoorstel van de Europese Commissie door het Europees Parlement goedgekeurd.

40. Art. 14 REACH-verordening.

41. *Kamerstukken II* 2005/06, 30 060, nr. 3 (MvT), p. 31.

42. Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels en tot wijziging van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad en Verordening (EG) nr. 1907/2006, COM(2007) 355 definitief van 27 juni 2007.

43. Zie voor meer informatie over dit systeem: <www.ghs-helpdesk.nl/>.

44. <www.minvws.nl/nieuwsberichten/vgp/2008/chemische-stoffen-etiket.asp>.

45. VWA, *Consumenten en Huishoudchemicaliën. Onderzoek en advies ten behoeve van introductie GHS*, Utrecht april 2008. Er is ook een samenvatting: VWA, *Erbij stilstaan is nog geen handelen*. Hoe consumenten omgaan met huishoudchemicaliën, Utrecht september 2008.

46. Idem, p. 47-49.

47. Idem, p. 53-62.

48. Idem, p. 51-52.

49. Idem, p. 90-101.

50. Commissievoorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de veiligheid van speelgoed (COM (2008) 9 definitief van 25 januari 2008); zie voor behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer: *Kamerstukken II* 2007/08, 22 112, nr. 623, p. 12-18.

Binnen twee jaar moet de richtlijn zijn geïmplementeerd in nationaal recht.

Het eerste verbeterpunt betreft het moderniseren van de veiligheidseisen. De regels die betrekking hebben op het gevaar van stikken in te kleine onderdelen van speelgoed, zijn aangescherpt. Een nieuwe regel is dat speelgoed in of samengevoegd met voedsel apart verpakt moet worden om verstikking te voorkomen. Ook de veiligheidseisen ten aanzien van speelgoed dat geluid maakt zijn verbeterd. Korte en langdurige geluiden mogen het gehoor van een kind niet beschadigen. Verder zijn de chemische veiligheidseisen van speelgoed geactualiseerd naar de laatste stand der techniek. Chemische stoffen kunnen de ontwikkeling van kinderen ernstig beschadigen. Jonge kinderen knabbelen en sabbelen wat af. Hierdoor ontstaat het risico dat kindjes chemische stoffen die zijn verwerkt in kunststof speelgoed binnenkrijgen en letsel oplopen. Het gebruik van stoffen in bereikbare onderdelen van speelgoed die kankerverwekkend, mutageen of giftig zijn voor de voortplanting (de 'CMR-stoffen') is dan ook niet meer toegestaan. Tevens wordt het gebruik van bepaalde geurstoffen in speelgoed die allergische reacties kunnen veroorzaken verboden onder de nieuwe richtlijn.

De verplichtingen ten aanzien van waarschuwingen op speelgoed zijn uitgebreid om veilig gebruik van speelgoed te bevorderen. Een waarschuwing moet, wanneer dit voor een veilig gebruik nodig is, de beperkingen melden die aan de gebruikers moeten worden gesteld, zoals hun minimum- en maximumleeftijd, hun vaardigheden, hun maximum- of minimumgewicht en het voorschrift dat het speelgoed enkel onder toezicht van volwassen mensen mag worden gebruikt. Waarschuwingen die ingaan tegen het beoogde gebruik van het speelgoed zijn niet toegestaan. Dit wordt nodig geacht vanwege het geconstateerde misbruik van de leeftijds waarschuwing 'Niet geschikt voor kinderen onder de 36 maanden' op speelgoed dat duidelijk wel voor deze leeftijdscategorie bedoeld is. Voor bepaalde categorieën van speelgoed gelden specifieke waarschuwingsverplichtingen. Zo is de waarschuwing 'Bevat speelgoed; toezicht door volwassenen aanbevolen' verplicht op speelgoed dat in levensmiddelen is opgenomen of daarmee is samengevoegd.

Een laatste belangrijke aanscherping op het gebied van de veiligheidseisen betreft de verduidelijking van de definitie van het algemene veiligheidsvereiste. Dit veiligheidsvereiste dient als vangnet indien bijzondere veiligheids-eisen uit de richtlijn niet van toepassing zijn. De geldende richtlijn bepaalt hierin dat een producent rekening moet houden met gebruik van speelgoed dat overeenkomstig de bestemming is en met gebruik dat gezien het *gangbare*<sup>51</sup> gedrag van kinderen te verwachten is. Het bleek dat deze formulering voor interpretatieproblemen zorgde. Nu wordt als eis gesteld dat speelgoed bij gebruik overeenkomstig de bestemming ervan of bij gebruik dat gezien het gedrag van kinderen kan worden verwacht, geen gevaar voor de veiligheid of gezondheid van gebruikers of derden mag opleveren. De reden dat nu enkel verwezen wordt naar het gedrag van kinderen is volgens de Com-

missie dat op deze wijze gewaarborgd wordt dat bij het ontwerp van speelgoed rekening wordt gehouden met het vaak onvoorspelbare gedrag van kinderen, hetgeen de veiligheid ten goede moet komen. Dit betekent voor een producent dat zijn anticipatieplicht is opgerekt en hij zal moeten inschatten aan welk onvoorspelbaar gedrag zijn product wordt blootgesteld en welke gevaren daaruit kunnen ontstaan; oftewel het onvoorspelbare voorspellen. Een ander verbeterpunt van de herziening is gericht op versterking van handhaving en toezicht op de naleving van de richtlijn. De toezichthoudende autoriteiten van lidstaten krijgen specifieke bevoegdheden om het toezicht en de controles aan de buitengrenzen te versterken. Zo zijn speelgoedfabrikanten verplicht om bij inspectie een technisch verslag aan de toezichthoudende autoriteit ter beschikking te stellen. Dit dossier moet voortaan ook een uitgevoerde analyse van de mogelijke gevaren verbonden aan het speelgoed bevatten zodat de toezichthouders in staat zijn de deugdelijkheid van deze risicoanalyse te controleren. Verder moeten de nationale toezichthoudende autoriteiten doeltreffende grenscontroles uitvoeren. In het verlengde hiervan ligt het memorandum van overeenstemming dat recentelijk is ondertekend door de EU, China en de Verenigde Staten. Het memorandum heeft als doel de trilaterale samenwerking ten aanzien van het toezicht op de naleving van productveiligheidsnormen te versterken en de uitwisseling van informatie en het terugroepen van food- en non-foodproducten te intensiveren.<sup>52</sup> De aanleiding hiervoor was mede gebaseerd op het feit dat het Europese systeem voor snelle informatie-uitwisseling (Rapex)<sup>53</sup> meerdere jaren aantoonde dat 50% van de teruggeroepen producten (en 85% van het speelgoed) afkomstig is uit China.

### 3. Voedselveiligheid: voorstellen en wijzigingen

Met de komst van de Algemene Levensmiddelenverordening is de integrale aanpak 'van boer tot bord' geïntroduceerd. Deze houdt in dat de veiligheid van voedsel en veevoeder door de gehele keten moet worden gewaarborgd. De levensmiddelenwetgeving legt strenge veiligheidsverplichtingen op om het consumentenvertrouwen in veilig voedsel op een hoog peil te houden. Een onderzoek van de VWA bevestigt dit beeld.<sup>54</sup> Het blijkt dat de Nederlandse consument in de periode 2003-2006 vertrouwen heeft in de veiligheid van voedsel en dat dit basisvertrouwen zeer constant is door de tijd heen. Wel komt naar voren dat ondanks dit vertrouwen, consumenten menen dat de levensmiddelenindustrie geen volledige openheid van zaken geeft.

Bij voeding is te zien dat de EU de nadruk legt op het informeren van consumenten. Het etiket van levensmiddelen moet voldoen aan verscheidene eisen om de consument in staat te stellen een weloverwogen, evenwichtige voedselkeuze te maken. De eisen hebben zowel betrekking op de inhoud als de wijze waarop de informatie moet worden weergegeven om op die manier de consument te

51. De Engels geschreven versie van de richtlijn spreekt van 'normal'.

52. Voor meer informatie hierover: <[http://ec.europa.eu/consumers/safety/int\\_coop/trilateral\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/safety/int_coop/trilateral_en.htm)>.

53. Zie hierover ook paragraaf 4.1.

54. VWA, VWA *Consumentenmonitor 2003-2006. Onderzoek naar het vertrouwen van de consument in de veiligheid van voedingsmiddelen*, Den Haag juni 2007.

beschermen tegen het maken van verkeerde keuzes wat op langere termijn de kans op ernstige ziekten kan bevorderen. Eén van de informatievereisten betreft de voedings- en gezondheidsclaims op levensmiddelen. Dit onderwerp is in de vorige kroniek al kort aan de orde geweest. Na jarenlange onderhandeling heeft uiteindelijk in 2007 harmonisatie van de regelgeving op het gebied van voedings- en gezondheidsclaims op het levensmiddelenetiket plaatsgevonden.<sup>55</sup> De zogeheten Claimsverordening stelt als uitgangspunt dat claims op voedingsmiddelen voor de gemiddelde consument juist, begrijpelijk en niet misleidend zijn.<sup>56</sup> Alleen 'gezonde' producten, die voldoen aan de eisen van het voedingsprofiel uit de verordening, mogen een claim dragen. Verder moeten levensmiddelenbedrijven hun claims onderbouwen met wetenschappelijk bewijs. De wetenschappelijke onderbouwing van een gezondheidsclaim moet worden goedgekeurd door de European Food Safety Authority (EFSA).

Een volgend informatievereiste heeft betrekking op de allergenendeclaratie. Levensmiddelenfabrikanten zijn sinds november 2005 verplicht informatie te verschaffen over de allergenen die zij bewust als ingrediënt aan hun product hebben toegevoegd.<sup>57</sup> Dit geldt niet voor alle stoffen die mogelijk een allergische reactie kunnen veroorzaken bij kinderen of volwassenen, maar slechts voor de meest voorkomende voedselallergenen zoals noten, vis en pinda's. De lijst van de te vermelden allergenen bevat momenteel veertien allergenen. Allergenen die geen ingrediënt zijn, maar die wel als gevolg van het productieproces in het voedingsmiddel aanwezig kunnen zijn, hoeven niet te worden vermeld op het etiket. Toch treft de consument steeds vaker op het etiket zinnigjes aan als 'Dit product kan sporen van noten bevatten' of 'Gemaakt in een bedrijf waar ook ei, melk en sesam wordt verwerkt'. Deze vorm van etiketteren wordt ook wel 'may contain labeling' of 'defensive labeling' genoemd en wordt door producenten gebruikt om de allergische consument te informeren over het potentiële gevaar en mogelijk anderszins ook om toekomstige schadeclaims van allergische consumenten met succes te kunnen omzeilen.<sup>58</sup> De Nederlandse overheid is vóór het terugdringen van overmatig, onnodig gebruik van deze vorm van etikettering, omdat het de voedselkeuze van de consument beperkt.<sup>59</sup>

Dat allergische consumenten als kwetsbare groep speciale bescherming verdienen is een trend van de laatste jaren, nu voedselallergie steeds meer gezien wordt als een

volksgezondheidsprobleem. Naast de verplichte declaratie van allergenen op voorverpakte levensmiddelen, is in het recente Commissievoorstel over de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten gepleit voor allergenenetikettering op niet-voorverpakte levensmiddelen.<sup>60</sup> Dit betekent dat bijvoorbeeld in restaurants moet worden aangegeven welke allergenen aanwezig zijn in het gerecht. De Commissie acht het van belang dat de allergische consument een geïnformeerde veilige keuze kan maken. Dit omdat is gebleken dat allergische reacties meestal worden veroorzaakt door voedsel dat niet is verpakt.<sup>61</sup> Naast dit voorstel stelt de conceptverordening nog tal van andere plannen voor om de voedselinformatie te verbeteren zodat het de consument kan helpen bij het maken van beter doordachte voedselkeuzes. Eentje die in het oog springt is het verplichten van de minimale lettergrootte van informatie op het etiket alsook het moeten vermelden van de voedingswaarden (zoals suiker, vet, zout) op de voorkant van de verpakking. Want, zo redeneert de Europese Commissie in haar overwegingen, uit studies blijkt dat het gedrag van de consument wordt beïnvloed door de leesbaarheid van het voedsel etiket. Kleine letters is één van de oorzaken van de consumentenontevredenheid. En onderzoek toont aan dat consumenten vinden dat op de voorkant van de verpakking aangebrachte informatie nuttig is bij het nemen van koopbeslissingen.<sup>62</sup> Deze *evidenced based*-aanpak sluit aan bij het doel van de Commissie om binnen het consumentenbeleid wetgeving te verbeteren op basis van empirisch inzicht in het gedrag van de consument.<sup>63</sup> Een benadering die momenteel ook in het privaatrecht de interesse van wetenschappers heeft gewekt.<sup>64</sup> Volgens planning wordt eind 2008 over dit voorstel beslist.

#### 4. Nationaal

##### 4.1. VWA

In de vorige kroniek is bericht over de oprichting van de VWA. Sinds 2004 kan de VWA zich steeds meer richten op haar kerntaken, aangezien de organisatorische ontwikkelingen op dat moment ver afgerond zijn. De drie kerntaken van de VWA zijn het houden van toezicht (inspectie door controleurs van de VWA), risicocommunicatie (onderzoek en informatie verschaffen aan de doelgroepen over bestaande en gesignaleerde risico's) en risicobeoordeling (beoordeling van risico's en advies aan

55. Verordening (EG) nr. 1924/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 inzake voedings- en gezondheidsclaims voor levensmiddelen (*PbEG* 2006, L 404/9). Over dit onderwerp het themanummer van *Jaarboek Warenwet* 2007-5.

56. Een claim wordt gedefinieerd als elke boodschap of aanduiding die niet verplicht is op grond van de communautaire of nationale wetgeving, met inbegrip van illustraties, grafische voorstellingen of symbolen, ongeacht de vorm, waarmee gesteld, de indruk gewekt of geïmpliceerd wordt dat een levensmiddel bepaalde eigenschappen heeft.

57. Richtlijn 2003/89/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 november 2003 tot wijziging van richtlijn 2000/13/EG met betrekking tot de vermelding van de ingrediënten van levensmiddelen (*PbEG* 2003, L 308/15).

58. Zie over de invloed van 'may contain'-zinnigjes op de aansprakelijkheid van een producent het recente artikel van S.B. Pape, "May Contain" Labelling: Adequate Consumer Warning or Unnecessarily Defensive Manufacturer Behaviour?, *Journal of Consumer Policy* 2009-2 (paginanummering nog onbekend t.t.v. drukproef).

59. *Kamerstukken II* 2007/08, 31 532, nr. 1 (Voedingsnota).

60. Commissievoorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (COM (2008) 40 definitief van 30 januari 2008). Zie voor behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer: *Kamerstukken II* 2007/08, 22 112, nr. 623, p. 18-21.

61. R.o. 41.

62. R.o. 25 en 37.

63. Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité: EU-strategie voor het consumentenbeleid 2007-2013 (COM (2007) 99 van 16 maart 2007), p. 19.

64. W.H. van Boom, I. Giesen & A.J. Verheij (red.), *Gedrag en privaatrecht. Over gedragspresumpties en gedragseffecten bij privaatrechtelijke leerstukken*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.

de Ministers van VWS en LNV op basis van wetenschappelijke kennis en ervaring). De onafhankelijkheid van deze laatste taak is in 2005 benadrukt via de oprichting van een Bureau Risicobeoordeling en in 2006 verankerd via de Wet onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit.<sup>65</sup>

Doordat de VWA zich de afgelopen jaren meer op haar kerntaken heeft kunnen richten, is ook de Nederlandse burger en het Nederlandse bedrijfsleven bekend geraakt met de activiteiten van de VWA. Zo komen er steeds meer meldingen en klachten binnen bij de VWA over onveilige producten en onveilig voedsel van burgers én bedrijven.<sup>66</sup> Ter illustratie volgt hieronder de top 5 van consumentenklachten in 2006.<sup>67</sup>

Consumentenklacht	Aantal	Percentage <sup>68</sup>
1. Roken op de werkplek en in openbare gebouwen	730	14,4%
2. Voedselvergiftiging	704	13,9%
3. Hygiëneklachten	500	9,8%
4. Smaak- en of geurafwijking van levensmiddelen	472	9,3%
5. Vreemd voorwerp aanwezig in levensmiddelen	376	7,4%

Bedrijven zijn zelf eindverantwoordelijk voor de veiligheid van producten die ze op de markt brengen. Signalen bedrijven een gebrek in hun product, dan zijn ze sinds 2005 verplicht dit aan de VWA te melden. De VWA heeft in dit verband een zogenoemde meldwijzer opgesteld.<sup>69</sup> Zoals eerder opgemerkt doen steeds meer bedrijven dit: in 2006 hebben zij ruim zestig keer een probleem in hun product aan de VWA gemeld. Het merendeel van de meldingen leidde tot recall-acties, het terughalen van producten van de markt en bij de consument. Vaak vond dan overleg plaats over de uitvoering van de recall.<sup>70</sup> Het aantal recall-acties is de laatste jaren gestegen. Een overzicht van de waarschuwingen, bijbehorende advertenties in dagbladen en recall-acties is te vinden op de website van de VWA: de lijst loopt uiteen van babyslaapzakken tot ontbijtkoek en van boomhutbedden tot fietshandschoenen.<sup>71</sup>

Op basis van de Richtlijn productveiligheid<sup>72</sup> en de Algemene Levensmiddelen Verordening<sup>73</sup> zijn de lidstaten verplicht om risico's op het gebied van voedsel en diervoeders (via het Rapid Alert System for Food and Feed,

RASFF) en ten aanzien van producten (via het Rapid Exchange System, RAPEX) te melden aan de Europese Commissie. Op deze manier kan er snel informatieuitwisseling plaatsvinden binnen Europa. De VWA vervult voor Nederland deze Europese verplichting. Ook hierover zijn inmiddels de nodige gegevens bekend die wij ter illustratie weergeven.<sup>74</sup>

Aantal internationale meldingen	2005	2006
RASFF	5995	5357
RAPEX	741	892

Van het totaal aantal RASFF-meldingen in 2006 vroegen er 511 om actie van de VWA. Op het totaal aantal RAPEX-meldingen in 2006 heeft de VWA 153 keer actie ondernomen. Opvallend is dat uit verdere gegevens blijkt dat RASFF-meldingen met Nederlandse betrokkenheid veelal betrekking hadden op de aanwezigheid van salmonella in levensmiddelen, veterinaire producten of diervoeders. Het grootste aantal RAPEX-meldingen met Nederlandse betrokkenheid zag op de kans op lichamelijk letsel bij onder andere gereedschap, kinderartikelen, hobby- of sportbenodigdheden en rijwielonderdelen.<sup>75</sup>

Naast het ondernemen van actie naar aanleiding van meldingen en klachten verricht de VWA ook op eigen initiatief onderzoek en houdt ze zelf toezicht. Dat toezicht is de laatste jaren aangescherpt en verder vormgegeven.<sup>76</sup> Zes beginselen zijn leidend voor het toezicht van de VWA: onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend. Deze beginselen sluiten aan bij de nieuwe meerjarenvisie die de VWA voor de jaren 2007-2011 ontwikkeld heeft.<sup>77</sup> Speerpunten in het toezicht en onderzoek van de VWA zijn *voeding en gezondheid, gezonde dieren, veilig opgroeien en spelen en alcohol en tabak*. Zo constateerde de VWA eind 2004 een verhoogd dioxinegehalte bij twee bedrijven en was zij alert bij de uitbraak van de vogelgriep in Azië. De VWA analyseerde in veel 'light'-producten of producten met het etiket 'geen suiker toegevoegd' de hoeveelheid kunstmatige zoetstof, onderzocht kant-en-klaarmaaltijden op hun voedingswaarde en zette een onderzoek op naar aanleiding van een aantal ernstige ongevallen met bedden en boxen in de kinderopvang. Tevens richt de VWA zich in dit verband op de naleving van de Drank- en Horecawet en de Tabakswet. Ook handhaaft ze de inmiddels veel bediscussieerde rookvrije werkplek. Actueel is ook

65. Zie hierover *Kamerstukken II* 2004/05 en 2005/06, 29 863, nr. 1-16, *Stb.* 2006, 247.

66. Jaarverslag VWA 2006, p. 11. Dit jaarverslag is te downloaden via <www.vwa.nl>organisatie>over de vwa>jaarverslag>. Jaarverslagen over 2007 en 2008 zijn nog niet te raadplegen.

67. Jaarverslag VWA 2006, p. 12.

68. Percentage van het aantal klachten dat door medewerkers van de Warenklachtlijn naar de regionale diensten werd uitgezet voor nadere inspectie.

69. Deze meldwijzer is te downloaden via: <www.vwa.nl>zoekresultaten>overzicht publicaties>.

70. Jaarverslag VWA 2006, p. 34.

71. Zie <www.vwa.nl>zoekresultaten>overzicht waarschuwingen en terughaalacties> en <www.evml.nl/dossiers/recalls/#eu2005>. Zie over recall-acties in dit tijdschrift J.G.J. Rinkes & T.H.M. van Wechem, 'Doeltreffend, evenredig en afschrikkend? Aangescherpte maatregelen bij vernieuwde regeling productveiligheid?', *TvC* 2005-6, p. 209-211.

72. Richtlijn 2001/95/EG inzake productveiligheid (*PbEG* L 11/4).

73. Zie voetnoot 29.

74. Jaarverslag VWA 2006, p. 12.

75. Jaarverslag VWA 2006, p. 12.

76. Mede naar aanleiding van de Kaderstellende visie op toezicht 2005. Zie ook het VWA-rapport 'Handhaven met verstand en gevoel' dat in november 2006 door de Ministers van VWS en LNV aan de Tweede Kamer is aangeboden. Zie hierover in dit tijdschrift A. Brack, 'Levensmiddelen: veiligheid, vertrouwen, hulp en handhaving', *TvC* 2007-2, p. 37-38.

77. Meerjarenvisie VWA 2007-2011, p. 31 e.v. Te downloaden via: <www.vwa.nl>organisatie>over de vwa>meerjarenvisie>.



het feit dat de VWA zich al een aantal jaren richt op handhaving van de leeftijdsgrenzen voor het gebruik van alcohol.

#### 4.2. VWS

Dat de speerpunten van het beleid van VWS overeenkomsten vertonen met de speerpunten in het onderzoek en toezicht van de VWA is niet vreemd: het Ministerie van VWS is (samen met het Ministerie van LNV) immers opdrachtgever van de VWA en in zoverre zijn het communicerende vaten.

Eind 2006 heeft de Minister van VWS de tweede kabinetsnota over preventie naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>78</sup>

Deze nota, getiteld 'Kiezen voor gezond leven', geeft de belangrijkste prioriteiten van het preventiebeleid aan voor de periode 2007-2010. De laatste jaren raakt de gezondheid van de Nederlander internationaal gezien achterop.<sup>79</sup>

Uitgangspunt van de nota is dat kiezen voor gezond leven loont: mensen leven langer en in betere gezondheid. Dat leidt weer tot minder maatschappelijke kosten en minder druk op het gezondheidszorgsysteem. Het preventiebeleid in de nota richt zich op vijf actuele kernthema's: de overheid vervolgt het aanpakken van roken, diabetes en overgewicht en kiest twee nieuwe speerpunten, namelijk het tegengaan van schadelijk alcoholgebruik en depressie. Tevens wil de minister de relatie tussen het landelijk en lokaal gezondheidsbeleid versterken.

Roken is nog steeds de belangrijkste vermijdbare doodsoorzaak in Nederland. Jaarlijks sterven ruim 20 000 Nederlanders aan rookgerelateerde aandoeningen. Doelstelling van de overheid is om in 2010 het aantal rokers te hebben teruggebracht naar 20% (waar dit percentage in 2007 nog 28% was).<sup>80</sup> Hierbij spelen de maatregelen zoals opgenomen in het Nationaal Programma Tabaksontmoediging 2006-2010 een belangrijke rol. Een van de maatregelen in dit verband is het rookvrij maken van voor het publiek toegankelijke ruimten in de sectoren horeca, kunst en cultuur, en sport per 1 juli 2008. De capaciteit van de VWA is uitgebreid om de maatregel goed te kunnen handhaven. Het toevoegen van foto's aan de gezondheidswaarschuwingen op tabaksverpakkingen staat ook nog steeds op de agenda van de minister, maar hij wacht eerst ontwikkelingen in andere Europese landen op dit terrein af.<sup>81</sup> Ook de recent in opspraak geraakte elektronische sigaret wil de minister op de Europese agenda zetten om de status van deze sigaret onderling in Europa goed af te stemmen. De elektronische sigaret wordt voorlopig niet van de markt gehaald, er mag alleen, uit-

gaande van het feit dat het een geneesmiddel betreft, geen reclame meer voor worden gemaakt.<sup>82</sup>

40% van de Nederlandse volwassenen en ruim 15% van de Nederlandse kinderen heeft last van overgewicht. De doelstellingen van de overheid op dit terrein zijn dat het aantal volwassenen met overgewicht gelijk moet blijven en het aantal kinderen met overgewicht moet dalen.<sup>83</sup> De overheid heeft in 2005 samen met de levensmiddelenindustrie, horeca, werkgevers, zorgverzekeraars en sportorganisaties een Convenant overgewicht<sup>84</sup> opgesteld. In 2007 zijn extra maatregelen afgekondigd, omdat ondanks de vele aandacht rondom dit onderwerp het aantal mensen met overgewicht blijft stijgen. Prioriteiten voor 2008 zijn onder andere de inzet van één logo voor gezonde voeding, een beter zichtbaar en vindbaar aanbod van gezonde voeding in supermarkten, meer aandacht voor lichamelijke oefening in het basis- en voortgezet onderwijs en meer sport- en beweefaciliteiten binnen bedrijven. Ook investeert de overheid in samenwerking met het Voedingscentrum in verschillende publiekscampagnes om mensen te informeren over voeding en beweging. Zo is het in 2006 geïntroduceerde begrip 'Balansdag' al in de Van Dale terug te vinden! Op het moment van schrijven van deze kroniek meldt het Centraal Planbureau dat in 2003 61% van de Nederlandse bevolking sportte en dat dit percentage in 2007 op 65% lag. Het beleid van de overheid lijkt zijn eerste vruchten af te werpen.<sup>85</sup>

Tot besluit van deze kroniek nog enige opmerkingen over een nieuw speerpunt van VWS: het alcoholbeleid. Uit onderzoek is gebleken dat Nederlandse jongeren tot de stevigste drinkers in Europa behoren en fors meer alcohol drinken dan de afgelopen jaren. Ook ouders denken steeds gemakkelijker over het drankgebruik van hun kinderen. Het kabinet wil het alcoholgebruik bij jongeren onder de zestien jaar drastisch terugbrengen en het aantal probleemdrinkers verminderen. Naast schade voor de volksgezondheid hangt overmatig alcoholgebruik immers samen met agressie, criminaliteit en verkeersveiligheid.<sup>86</sup> Via reclamecampagnes ('Drank maakt meer kapot dan je lief is', 'Drank, de kater komt later', en de succesvolle BOB-campagne (Bewust Onbeschonken Bestuurder) hoopt de overheid een bewustwording bij met name jongeren te bereiken van de schadelijke gevolgen van alcohol. Ook worden ouders en scholen bij de voorlichting betrokken.<sup>87</sup> Een en ander wenst het kabinet te combineren met meer dwingende maatregelen als het in bijzondere omstandigheden optrekken van de leeftijdsgrens voor het verstrekken van zwak-alcoholische dranken naar achttien jaar, jongeren die alcohol bezitten strafbaar

78. *Kamerstukken II* 2006/07, 22 894, nr. 110. Deze nota 'Kiezen voor gezond leven' bouwt voort op de nota uit 2003 'Langer gezond leven' en is te downloaden via de website van het Ministerie van VWS: <[www.minvws.nl/notas/pg/2006/kiezen-voor-gezond-leven.asp](http://www.minvws.nl/notas/pg/2006/kiezen-voor-gezond-leven.asp)>. Iedere vier jaar stelt de Minister van VWS op grond van art. 7 van de Wet collectieve preventie volksgezondheid een dergelijke nota vast.

79. Nota van VWS 'Kiezen voor gezond leven', p. 9-10.

80. Nota van VWS 'Kiezen voor gezond leven', p. 29-30.

81. Nationaal Programma Tabaksontmoediging, voortgangsrapportage december 2007, p. 6 en 12. Te downloaden via de website van het Ministerie van VWS: <[www.minvws.nl/kamerstukken/vgp/2008/actieplan-tabaksontmoediging-2008.asp](http://www.minvws.nl/kamerstukken/vgp/2008/actieplan-tabaksontmoediging-2008.asp)>.

82. Zie het persbericht van minister Klink op <[www.minvws.nl/nieuwsberichten/gmt/2008/klink-elektronische-sigaret.asp](http://www.minvws.nl/nieuwsberichten/gmt/2008/klink-elektronische-sigaret.asp)>.

83. Zie voor meer cijfermateriaal Nota van VWS, 'Kiezen voor gezond leven', p. 36-37. Het beleid van de overheid inzake gezonde voeding is nader uitgewerkt in de nota 'Gezonde voeding van begin tot eind' te downloaden via: <[www.minvws.nl/notas/vgp/2008/gezonde-voeding-van-begin-tot-eind-nota-voeding-en-gezondheid.asp](http://www.minvws.nl/notas/vgp/2008/gezonde-voeding-van-begin-tot-eind-nota-voeding-en-gezondheid.asp)>.

84. Te downloaden via: <[www.convenantovergewicht.nl/convenant/](http://www.convenantovergewicht.nl/convenant/)>.

85. Zie de website van VWS: <[www.minvws.nl/dossiers/sport/nieuwsberichten/nederland-steeds-sportiever.asp](http://www.minvws.nl/dossiers/sport/nieuwsberichten/nederland-steeds-sportiever.asp)>.

86. Nota van VWS 'Kiezen voor gezond leven', p. 32-33.

87. Middels het project 'De gezonde school en genotmiddelen' en de Postbus 51-spotjes 'Voorkom alcoholische schade bij uw opgroeiende kind'.

stellen, vervroegde openings- en sluitingstijden van de horeca, het reguleren van prijsacties als 'happy hours', en verscherpt toezicht van de VWA op de naleving van de leeftijdsgrenzen bij de verkoop van alcohol.<sup>88</sup>

## **5. Slot**

Wat hebben de afgelopen vier jaren als het gaat om productaansprakelijkheid en productveiligheid ons gebracht? Rechterlijke uitspraken op het terrein van aansprakelijkheid ten aanzien van consumentenproducten zijn er relatief weinig gedaan. In een aantal Europese uitspraken zijn begrippen uit de Richtlijn productaansprakelijkheid verhelderd, verder is in Nederland aan het einde van het jaar 2008 de eerste vordering inzake tabaksaansprakelijkheid afgewezen.

Op het terrein van product- en voedselveiligheid gebeurde er des te meer. Speelgoed en chemische producten hebben de Europese aandacht en zijn onderwerp van regelgeving, op het terrein van voeding legt de EU de aandacht op het informeren van consumenten om de veiligheid te vergroten. In Nederland houdt de VWA toezicht op veilige producten en veilig voedsel. Na de oprichtingsjaren heeft zij zich in de periode 2004-2008 steeds meer op haar eigenlijke kerntaken kunnen richten. De prioriteiten van de VWA sluiten aan bij de speerpunten van het beleid van het Ministerie van VWS: de komende periode zijn roken, overgewicht en alcoholgebruik thema's waar we als consument meer over zullen horen.

---

88. Zie voor het gehele scala van voorgestelde maatregelen de op 20 november 2007 uitgebrachte Hoofdlijnenbrief Alcoholbeleid, te downloaden via <[www.minvws.nl/kamerstukken/vgp/2007/hoofdlijnenbrief-alcoholbeleid.asp](http://www.minvws.nl/kamerstukken/vgp/2007/hoofdlijnenbrief-alcoholbeleid.asp)>.